



**BREMEN
BREMERHAVEN**

Themenblatt

Die Auftragswertschätzung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

Die Höhe des Auftragswertes hat erhebliche praktische Relevanz für jedes Vergabeverfahren. Er ist maßgeblich für die Verfahrenswahl. Die korrekte Berechnung des Auftragswertes kann sich insbesondere bei der Vergabe zuwendungsfinanzierter Leistungen auswirken. Wurde aufgrund eines falsch berechneten Auftragswertes eine falsche Verfahrensart gewählt, kann dieser Fehler zur (teilweisen) Rückforderung der Zuwendung führen. Darüber wie die Auftragswertschätzung durchzuführen ist, informiert dieses Themenblatt.

Die Senatorin für Wirtschaft,
Häfen und Transformation



**Freie
Hansestadt
Bremen**



zentrale Service- und
Koordinierungsstelle
für die Vergabe von
Bau- und Dienstleistungen

Zweite Schlachtpforte 3
28195 Bremen

vergabeservice@wht.bremen.de

Stand August 2026

Inhalt

I.	Einleitung	1
II.	Geltende Schwellenwerte der unterschiedlichen Leistungsarten.....	1
III.	Gegenstand der Auftragswertschätzung	2
1.	Grundsätze für alle Leistungsarten	3
a.	Boni, Optionen, Vertragsverlängerungen, Preisgelder	3
b.	Bedarfs- bzw. Eventualpositionen und Wahl- bzw. Alternativpositionen	3
c.	Los oder (Folge-)Auftrag und deren Addition	4
d.	80/20-Regel (EU-Verfahren).....	7
2.	Besonderheiten der einzelnen Leistungsarten	7
a.	Bauaufträge	7
b.	Liefer- und Dienstleistungsaufträge	9
c.	Planungsleistungen	11
IV.	Maßgeblicher Zeitpunkt.....	12
V.	Dokumentation der Auftragswertschätzung	13
VI.	Rechtzeitige Rüge der fehlerhaften Auftragswertschätzung.....	14
VII.	Aufhebung/Einstellung des Verfahrens wegen Unwirtschaftlichkeit.....	14

I. Einleitung

Die Höhe des Auftragswertes hat erhebliche praktische Relevanz für jedes Vergabeverfahren. Soll eine Leistung beauftragt werden, ist zu klären, welche gesetzlichen Regelungen Anwendung finden. Maßgeblich hierfür ist zunächst, ob der Auftragswert den EU-Schwellenwert überschreitet. Dies ist ausschlaggebend dafür, ob ein EU- oder ein nationales Verfahren durchzuführen ist. Kann ein nationales Verfahren durchgeführt werden, ist anhand des Über-, bzw. Unterschreitens von Wertgrenzen zu prüfen, welche Verfahrensart einschlägig ist. Trotz dieser immensen Bedeutung – für jedes Vergabeverfahren – bestehen in der Praxis im Zusammenhang mit der Auftragswertschätzung erhebliche Unsicherheiten. Die Unsicherheiten verstärken sich, wenn ein Auftrag z.B. in Losen oder über HOAI-Leistungen vergeben wird.

Die korrekte Berechnung des Auftragswertes kann sich zudem bei der Vergabe zuwendungsfinanzierter Leistungen auswirken. Wurde aufgrund eines falsch berechneten Auftragswertes ein falsches Vergabeverfahren durchgeführt, obwohl der Zuwendungsempfänger zur Beachtung anderer – in der Regel weitergehender – Verfahrensvorschriften verpflichtet war, kann dieser Fehler zur (teilweisen) Rückforderung der Zuwendung führen.

II. Geltende Schwellenwerte der unterschiedlichen Leistungsarten

Für Vergabeverfahren, welche **ab dem 1. Januar 2026** begonnen werden, gelten die nachstehenden **EU-Schwellenwerte**. Werden diese Schwellenwerte erreicht oder überschritten, sind verbindlich EU-weite Vergabeverfahren durchzuführen. Die Schwellenwerte liegen für die unterschiedlichen Leistungs-/Vergabearten bei:

Vergabeart	Schwellenwert in EUR
Klassische Auftragsvergaben (2014/24/EU):	
Baufträge	5.404.000
Liefer-/Dienstleistungsaufträge und freiberufliche Leistungen	216.000
Für die Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen betreffend soziale und andere besondere Dienstleistungen verbleibt der Schwellenwert unverändert bei:	750.000
Konzessionsvergaben (2014/23/EU):	5.404.000
Vergaben im Sektorenbereich /(2014/25/EU) und im Bereich von Verteidigung/Sicherheit:	
Baufträge	5.404.000
Liefer-/Dienstleistungsaufträge	432.000

Die maßgeblichen **nationalen Wertgrenzen** nach dem TtVG entnehmen Sie bitte der „Übersicht über die Voraussetzungen nationaler Vergabeverfahren im Land Bremen“. ¹

III. Gegenstand der Auftragswertschätzung

Ausgangspunkt für die Auftragswertschätzung ist immer der konkrete vom Bedarfsträger definierte Beschaffungsbedarf (Welche Leistung soll eingekauft werden?). Zugrunde zu legen ist der voraussichtliche Gesamtwert der vorgesehenen Leistung ohne Umsatzsteuer (**netto**). ² Unter Berücksichtigung des Zeit- und Materialaufwandes, des Schwierigkeitsgrades und des Haftungsrisikos ist die Schätzung nach rein objektiven Kriterien nachvollziehbar und unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten durchzuführen. ³ Die Schätzung des Auftragswerts darf nicht in der Absicht erfolgen, die Anwendung der Bestimmungen des EU-Vergaberechts zu umgehen ⁴ (z.B. Ausschreibung zunächst für 5 Jahre als zweckmäßig festgestellt, dann Entscheidung für eine Ausschreibung für lediglich 2 Jahre, um unterhalb des EU-Schwellenwertes zu bleiben ⁵). Je näher die geschätzte Gesamtvergütung dem maßgeblichen EU-Schwellenwert/der maßgeblichen nationalen Wertgrenze kommt, desto strengere Anforderungen sind an die Nachvollziehbarkeit der Gründe für die Auftragswertschätzung zu stellen.

Zur Auftragswertschätzung herangezogen werden können z.B.:

- ❑ Erkenntnisse aus eigenen früheren Ausschreibungen, sonstige vergleichbare aktuelle oder frühere Vergaben unter Berücksichtigung der Preisentwicklung und Besonderheiten des jeweiligen Projektes ⁶,
- ❑ Markterkundungen (z.B. Kataloge, Internetrecherche, Abfragen bei anderen Dienststellen, Informationsanfragen bei Firmen),
- ❑ Existiert eine verbindliche Gebührenordnung, ist diese heranzuziehen (z.B. HOAI, RVP, BremPPV).

Den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Ermittlung des Auftragswertes wird nicht genügt, wenn der Auftraggeber keine eigenverantwortliche Schätzung vornimmt, sondern lediglich einen von einem Bieter **telefonisch erfragten Wert** zugrunde legt. ⁷

Ebenfalls unzureichend ist eine Schätzung, wenn dabei **wesentliche Kostenelemente nicht berücksichtigt** werden. ⁸

¹https://www.wirtschaft.bremen.de/wirtschaftsordnung/vergaberecht/zsks_hauptseite/zsks_sub1/zsks_sub1c-20288.

² § 3 Abs. 1 Satz 1 VgV; OLG Düsseldorf Verg 38/01 OLG Düsseldorf Verg 38/01; VK Baden-Württemberg: 1 VK 29/03.

³ OLG Koblenz, 1 Verg 1/99.

⁴ § 3 Abs. 2 VgV.

⁵ OLG Düsseldorf, Verg 5/02.

⁶ OLG Karlsruhe, 15 Verg 3/09; OLG München, Verg 12/06.

⁷ OLG Düsseldorf, Verg 5/02, NZBau 2002, 697, 698.

⁸ OLG Celle, 13 Verg 4/09.

1. Grundsätze für alle Leistungsarten

Bei der Auftragswertschätzung sind unabhängig von der Leistungsart zu berücksichtigen:

a. Boni, Optionen, Vertragsverlängerungen, Preisgelder

Zu berücksichtigen sind etwaige Optionen⁹ oder automatische Vertragsverlängerungen¹⁰. Optionen sind das Recht, durch einseitige Erklärung einen Vertrag zustande zu bringen oder die Vertragslaufzeit zu verlängern.¹¹

Sieht der öffentliche Auftraggeber Prämien oder Zahlungen an die Bewerber oder Bieter vor, sind auch diese zu berücksichtigen.¹²

- z.B. Boni nach § 7 Abs. 6 HOAI oder Preisgelder an die Teilnehmer von Wettbewerben

b. Bedarfs- bzw. Eventualpositionen und Wahl- bzw. Alternativpositionen

Bei der Auftragswertschätzung sind grundsätzlich alle ermittelten erforderlichen Leistungen und Mengen zugrunde zu legen. Dies gilt auch für Bedarfs- und Wahlpositionen.¹³

- Bedarfs-/Eventualpositionen betreffen Leistungen, deren Notwendigkeit sich erst nach Bekanntgabe der Vergabeunterlagen und ggf. auch erst nach Zuschlagserteilung ergibt. Bedarfspositionen sind also Leistungen, von denen bei Ausschreibung noch nicht feststeht, ob sie überhaupt beauftragt werden. Darüber hinaus ist bei ihnen zum Zeitpunkt der Ausschreibung häufig auch der Mengensatz noch unklar.
- Wahl-/ Alternativpositionen betreffen Leistungen, die ggf. alternativ zu einer im Leistungsverzeichnis vorgesehenen anderen Teilleistung zur Ausführung kommen.

Sowohl Bedarfs-/Eventualpositionen, als auch Wahl-/Alternativpositionen sind bei der Auftragswertschätzung zu ihrem vollen Preis zu berücksichtigen, da der Bieter auch hinsichtlich dieser Positionen ein bindendes Angebot abgibt.¹⁴

Auch **mengenoffene Bedarfspositionen**, insbesondere **angehängte Stundenlohnarbeiten** sind zum einen bei der Auftragswertschätzung und zum anderen bei der Angebotswertung zu berücksichtigen. Die hierfür erforderliche Auswertungsmenge hat der

⁹ § 3 Abs. 1 Satz 2 VgV; OLG Stuttgart, 2 Verg 3/01.

¹⁰ § 3 Abs. 1 Satz 2 VgV; VK Lüneburg VgK-75/2010; VK Bund, 3-200/08.

¹¹ BayObLG VergabeR 2002, 657, 658; OLG Stuttgart NZBau 2002, 292, 293; OLG Düsseldorf, VII-Verg 63/03.

¹² § 3 Abs. 1 Satz 3 VgV.

¹³ OLG Düsseldorf, VII-Verg 36/09; OLG Saarbrücken, 4 U 478/07; OLG Naumburg, 1 Verg 6/06; OLG Schleswig, 6 Verg 6/04; VG Neustadt, 4 L 544/6; VK Bund, VK 1–33/03, IBR 2003, 438; VK Schleswig-Holstein, VK-SH 14/05; VK Münster, VK 01/03; einschränkend VK Nordbayern, 320.VK-3194–30/5; anderer Ansicht hingegen VK Bund, VK 1–02/05; VK Südbayern, 01–01/99; Vgl. BayObLG Verg 8/02.

¹⁴ BayObLG Urt. v. 18.6.2002 – Verg 8/02.

öffentliche Auftraggeber auf Grundlage einer realistische Mengenschätzung (z.B. allgemeine Erfahrungswerte) zu ermitteln.¹⁵

Bedarfspositionen sind nicht in jedem Umfang zulässig. Die Rechtsprechung variiert je nach Fallgestaltung zwischen 5-15 % des Gesamtauftragswertes.

Angehängte Stundenlohnarbeiten dürfen **nur in dem unbedingt erforderlichen Umfang** (Stundenanzahl und Lohngruppen, ggf. Geräte) aufgenommen werden.¹⁶ Erforderlich sind Stundenlohnarbeiten nur hinsichtlich solcher Leistungen, die sich in keiner Weise einer anderen im LV angelegten Leistungsposition zuordnen lassen. Insbesondere dürfen Stundenlohnarbeiten nicht als Auffangposition für auf unzureichende Planung zurückgehende unvollständige Leistungsverzeichnisse herangezogen werden.

Für Wahl-, bzw. Alternativpositionen bestehen keine festen prozentuale Grenzen. Allerdings sind bei besonders häufigem Auftreten die Anforderungen für die Zulässigkeit von Wahl-, bzw. Alternativpositionen genauer zu überprüfen.¹⁷

c. Los oder (Folge-)Auftrag und deren Addition

Bei der Auftragswertschätzung ist zu differenzieren, ob mehrere ‚Lose‘ oder mehrere ‚Aufträge‘ vorliegen: Bauleistungen und Dienstleistungen sowie gleichartige Lieferleistungen, die in einem funktionalen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen, bilden Lose eines einheitlichen Auftrags und sind zu addieren.¹⁸ Eine Aufteilung in mehrere Aufträge und damit niedrigere Auftragswerte ist nicht gerechtfertigt, wenn die aufgeteilte Leistung im Hinblick auf ihre technische und wirtschaftliche Funktion einen einheitlichen Charakter aufweist.¹⁹

- ❑ Der Auftragswert für **EU-Verfahren** errechnet sich grundsätzlich aus der Summe der Einzelbeträge der beabsichtigten Lose, mithin dem gesamten Auftragswert (bei einem Auftrag „der in mehreren Losen vergeben wird, ist der geschätzte Gesamtwert aller Lose zugrunde zu legen“ (Additionsmethode)²⁰).
- ❑ Die Additionsmethode gilt sowohl bei EU-Verfahren als auch bei **nationalen Verfahren**.
- ❑ Für mehrere selbständige Aufträge ist jeweils ein eigener Auftragswert zu bilden.

Für die Frage, wie der Auftragswert zu berechnen ist, ist allein die – vergaberechtliche – Einordnung der unterschiedlichen Leistungen maßgeblich. Unerheblich ist hingegen, ob

¹⁵ OLG Naumburg 1 Verg 6/06; VK Nordbayern, IBR 2005, 623.

¹⁶ Formular 100 VHB Ziff. 4.7.

¹⁷ OLG Düsseldorf, VII-Verg 87/11.

¹⁸ § 3 Abs. 6-8 VgV; OLG Köln, 11 W 54/16.

¹⁹ Kau in Beck'scher Vergaberechtskommentar § 3 VgV Rn. 23.

²⁰ § 3 Abs. 7 Satz 1, Absatz 8 VgV.

Leistungen – zuwendungsrechtlich – z.B. in einem Antrag/Förderbescheid miteinander verknüpft sind.

Fallbeispiele zu den einzelnen Leistungsarten

Bauleistungen:

Liegen mehrere selbstständige Bauaufträge und nicht Lose eines Gesamtauftrags vor, sind die Auftragswerte nicht zu addieren.

Beispiele:

- ❑ Das Projekt erfüllt eine eigene, selbstständige Funktion,²¹ beispielsweise die Errichtung mehrerer Gebäude, welche jedes für sich unabhängig voneinander genutzt werden können oder wenn alle Bauabschnitte als eigenständig nutzbar anzusehen sind.²² Ob die einzelnen Baumaßnahmen eigene wirtschaftliche und/oder technische Funktionen erfüllen, beurteilt sich nach objektiven Kriterien.
- ❑ Ein Gesamtprojekt wird vom Auftraggeber nicht als ein einheitliches Bauvorhaben geplant. Für diese Beurteilung kommt es nicht – allein – darauf an, welchen Endausbau (Gesamtprojekt) der Bauherr in der Zukunft einmal erreichen will. Vielmehr sind Vorhaben, die über eine lange Zeit hinweg in Teilabschnitten bedarfs- und/oder finanzabhängig verwirklicht werden, zumeist nicht als einheitliche Baumaßnahme anzusehen.²³
- ❑ Mehrere Aufträge liegen vor, wenn einerseits die Erweiterung eines Gebäudes und die Modernisierung der Brandschutztechnik und andererseits später die Sanierung der Mess-, Steuer- und Regeltechnik ausgeschrieben wird. Ein zwingender technischer und praktischer Zusammenhang besteht nicht.²⁴
- ❑ Gleiches gilt für einzelne Bauabschnitte einer Entlastungsstraße, wenn jeder Bauabschnitt für sich in verkehrstechnischer Hinsicht eine sachgerechte Nutzung durch die Verkehrsteilnehmer ermöglicht, so dass bei der Ermittlung der Schwellenwerte auf den Wert des jeweiligen Bauabschnitts abzustellen und eine Addition der Werte nicht vorzunehmen ist.²⁵
- ❑ Auch wenn einzelne Maßnahmen über eine längere Bauzeit ausgeführt werden sollen und **abschnittsweise finanziert** werden, kann es sich um selbstständige Bauwerke handeln.²⁶

²¹ OLG Hamburg NJOZ 2003, 2683.

²² OLG Brandenburg OLG vom 20.08.2002, Verg W 4/02.

²³ VK Düsseldorf VK – 32/2006 – B.

²⁴ OLG Celle IBR 2000, 430.

²⁵ Brandenburgisches OLG IBR 2002, 677.

²⁶ VK Arnberg VK 1–05/2002; VK Düsseldorf VK – 32/2006 – B.

Dienstleistungen:

Beispiele:

- ❑ Bei mehreren Veranstaltungen ist zu differenzieren, ob es sich je um eine Veranstaltung handelt, welche für sich genommen steht oder um eine zusammenhängende Veranstaltungsreihe, welche nur im Zusammenhang ein „Ganzes“ bildet. Falls letzteres zutrifft, läge ein Auftrag mit mehreren Losen vor, deren Auftragswertschätzungen zusammengerechnet werden müssen.
- ❑ Im Hinblick auf eine Veranstaltung kann sich bei unterschiedlichen Dienstleistungen (z.B. Catering, Photograph, Marketing, Security) ebenfalls die Frage stellen, ob diese nur in ihrem funktionalen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang betrachtet ein sinnvolles Ganzes ergeben und daher Lose eines Gesamtauftrages darstellen.
- ❑ Werden Reinigungsleistungen für verschiedene Schulen in einem Landkreis vergeben, dürfte es sich um einen Auftrag mit mehreren Losen handeln. Wird dazu ein Winterdienst ausgeschrieben, dürfte dies einen eigenständigen Auftrag darstellen, deren Auftragswertschätzung gesondert betrachtet werden kann.

Lieferleistungen:

Die Addition von Lieferleistungen setzt neben dem Bestehen eines funktionalen Zusammenhangs deren Gleichartigkeit voraus, da Lieferleistungen anders als Bau- und Dienstleistungen auch unabhängig von anderen Lieferleistungen, mit denen sie im Zusammenhang stehen, einen eigenständigen materiellen Wert haben. Eine so enge Verbindung der unterschiedlichen Lieferleistungen, dass diese zur Auftragswertberechnung zu addieren sind, ergibt sich daher nur, wenn diese zugleich „gleichartig“ sind. Gleichartigkeit liegt vor, wenn Waren für gleiche oder gleichartige Verwendungszwecke vorgesehen sind.²⁷ Kontrollfrage kann sein, ob Wirtschaftsteilnehmer, die in dem betreffenden Bereich tätig sind, die Ware als Teil ihrer üblichen Produktpalette anbieten.²⁸

Beispiele:

- ❑ Eine Gleichartigkeit besteht bei der Beschaffung von Desktop-Computern, Monitoren und Tablets. Hier läge ein Auftrag mit mehreren Losen vor, dessen Auftragswertschätzungen addiert werden müssen. Die zusätzliche Beschaffung höhenverstellbarer Schreibtische, auch wenn diese der Erstausrüstung dienen, sind nicht gleichartig.²⁹ Typischerweise haben Wirtschaftsteilnehmer, die Hardware anbieten, in ihrer Produktpalette keine höhenverstellbaren Schreibtische.

²⁷ Erwägungsgrund 19 RL 2024/24/EU.

²⁸ Erwägungsgrund 19 RL 2024/24/EU.

²⁹ Osseforth in Osseforth Handbuch IT-Vergabe Rn. 163.

- ❑ Nicht gleichartig ist die Beschaffung von einem Schlaflabor und Narkose-/Beatmungsgeräten. Allein die Tatsache, dass es sich um medizinische Geräte handelt, führt nicht zu einer Bejahung der Gleichartigkeit.³⁰ Es handelt sich daher um mehrere Aufträge, deren Auftragswertschätzungen getrennt voneinander betrachtet werden.
- ❑ Ein Erfassungssystem am Abfallbehälter und ein Erfassungssystem am Entleerungsfahrzeug wurde als gleichartig gewertet.³¹ Für beide Lieferungen ist zwingend dieselbe Software einzusetzen. Folge ist das Vorliegen eines Auftrags mit mehreren Losen und eine Addition der Auftragswertschätzungen.

d. 80/20-Regel (EU-Verfahren)

Überschreitet der Auftragswert eines Auftrages die maßgeblichen EU- Schwellenwerte, gilt für die Vergabe jedes einzelnen Loses grundsätzlich das EU-Vergaberecht. Der öffentliche Auftraggeber kann bei der Vergabe einzelner Lose, welche hiernach eigentlich dem EU-Recht unterfallen, jedoch ausnahmsweise von diesem Grundsatz abweichen. Voraussetzungen für diese Abweichung sind:

- der geschätzte Nettowert des betreffenden Loses überschreitet bei
 - Liefer- und Dienstleistungen nicht EUR 80.000,-
 - bei Bauleistungen nicht EUR 1.000.000,- **und**
 - die Summe der Nettowerte dieser Lose übersteigt nicht 20 Prozent des gesamten Auftragswertes.³²
- ➔ Die Zuordnung der Lose zu dem 80%- beziehungsweise 20%-Kontingent ist von dem Auftraggeber **vor Bekanntmachung** des Loses zu treffen und **im Vergabevermerk zu dokumentieren!**

2. Besonderheiten der einzelnen Leistungsarten

Neben den übergreifend für alle Leistungsarten geltenden Regelungen sind bei der Auftragswertschätzung für die einzelnen Leistungsarten jeweils spezifisch geltende Vorgaben zu beachten.

a. Bauaufträge

Im Vorfeld zum Vergabeverfahren muss der künftige Auftraggeber prüfen, welche die wirtschaftlichste Art der Umsetzung ist (Variantenuntersuchung) und eine Kostenobergrenze festsetzen, welche in den Haushaltsplan einzustellen ist (ES-Bau). Nachdem die ES-Bau

³⁰ VK Nordbayern, Beschluss v. 08.03.2002, VK-3194-05/02).

³¹ VK Sachsen, Beschluss v. 21.05.2201, 1/SVK/32-01

³² § 3 Absatz 9 VgV.

baufachlich genehmigt und haushaltsmäßig anerkannt ist, ist die EW-Bau mit erneuter Kostenschätzung aufzustellen. Die baufachlich genehmigte und haushaltsmäßig anerkannte ES-Bau sowie die EW-Bau sind für die Ausführungsplanung und die Bauausführung grundsätzlich bindend. Unter Ihrer Beachtung sind die Ausführungsplanung und Leistungsverzeichnisse aufstellen. Hierbei sind die Kostengruppen der DIN 276,

- 100 Grundstück
- 200 Herrichten und Erschließen
- 300 Bauwerk - Baukonstruktionen
- 400 Bauwerk - Technische Anlagen
- 500 Außenanlagen
- 600 Ausstattung und Kunstwerke
- 700 Baunebenkosten (z.B. Kosten für Architekten- und Ingenieurleistungen³³ - dies gilt nicht für den Fall, dass der Auftraggeber sowohl die Leistung als auch die Planung ausschreibt, weil sich der Auftrag dann auf beide Leistungsteile bezieht.³⁴ Ausschlaggebend ist insoweit das auftragsgegenständliche Leistungsverzeichnis.)

einzubeziehen. Sofern die haushaltsmäßig anerkannte Kostenobergrenze eingehalten wird und die Finanzierung der Baumaßnahme sichergestellt ist, kann mit der Ausführung der Baumaßnahme begonnen werden. Die DIN 276 gilt unmittelbar nur für den Hochbau, ist auf den Tiefbau- und Ingenieurbauwerke jedoch analog anzuwenden.

- ➔ Bei der Schätzung des Auftragswerts von Bauleistungen ist neben dem Auftragswert der Bauaufträge der geschätzte Gesamtwert aller Liefer- und Dienstleistungen zu berücksichtigen, die für die Ausführung der Bauleistungen erforderlich sind und vom öffentlichen Auftraggeber zur Verfügung gestellt werden.³⁵ Maßgeblich hierfür ist ein funktionaler Zusammenhang zwischen den einzelnen Leistungen.
- ➔ Bei der Auftragswertschätzung nicht zu berücksichtigen sind
 - die Kosten des Baugrundstücks (100),
 - Kosten der Erschließung des Grundstücks (220, 230; "anteilige Kosten aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen" und "anteilige Kosten für Verkehrsflächen und technische Anlagen, die ohne öffentlich-rechtliche Verpflichtung mit dem Ziel der späteren Übertragung in den Gebrauch der Allgemeinheit aufgewendet werden"),
 - einmalige Abgaben (240),
 - Einbauten in Außenanlagen (550),

³³ VK Sachsen 1 SVK/049-07; VK Rheinland-Pfalz VK 32/07.

³⁴ VK Saarland 1 VK 08/2010; OLG München Verg 19/12.

³⁵ § 3 Abs. 6 VgV.

- Kosten beweglicher Ausstattungs- und Einrichtungsgegenstände (610, 621) und
- Baunebenkosten (700).³⁶

Exkurs: ES-Bau und EW-Bau

Begriffsbestimmung: ES-Bau (Entscheidungsunterlage – Bau -) und EW-Bau (Entwurfsunterlage - Bau -).

Ablauf: Die ES-Bau wird nach Abschluss der Bedarfsplanung und der Bestätigung der Finanzierung erstellt. Die Anmeldung des Bauvorhabens zum Finanzplan/Wirtschaftsplan des Maßnahmenträgers basiert auf der ES-Bau. Für die Kostenschätzung in der ES-Bau ist maßgeblicher Zeitpunkt die Aufstellung der Unterlage.

Nach Prüfung und baufachlicher Genehmigung der ES-Bau ist die EW-Bau aufzustellen. Die Anmeldung des Bauvorhabens zum Haushaltsplan basiert auf der EW-Bau. Die materiellen Festlegungen der baufachlich genehmigten ES-Bau sind für die Aufstellung der EW-Bau dabei bindend. Für die Kostenschätzung ist der Zeitpunkt der Aufstellung maßgebend. Die Kostenobergrenze ist bindend.

(Vertiefend zur ES-Bau und EW-Bau siehe die Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) der Freien Hansestadt Bremen; dort S. 22-31)³⁷

Vergabeverfahren: Die Ausschreibungsunterlagen im Vergabeverfahren basieren zwar auf den geprüften Unterlagen der ES-Bau und der EW-Bau. Für die Auftragswertschätzung ist jedoch zu beachten, dass der maßgebliche Zeitpunkt der Tag ist, an dem die Auftragsbekanntmachung abgesendet oder das Vergabeverfahren auf sonstige Weise (z.B. durch direkte Aufforderung bei freihändiger Vergabe/Verhandlungsvergabe oder beschränkter Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb oder einem Verfahren nach § 5 TtVG) eingeleitet wird (s.u. Punkt IV. Maßgeblicher Zeitpunkt). Bei Bauvorhaben mit langer Umsetzungsdauer ist somit die Preisentwicklung seit Aufstellung der Haushaltsunterlagen ES-Bau und EW-Bau zu berücksichtigen. Ggf. kann ein durch den öffentlichen Auftraggeber aktuell bepreistes Leistungsverzeichnis der Auftragswertschätzung zugrunde gelegt werden.

b. Liefer- und Dienstleistungsaufträge

Der Auftragswert für Liefer- und Dienstleistungen wird abhängig von der Art des Vertrags auf unterschiedliche Weise berechnet.

³⁶ OLG Stuttgart, 2 Verg 9/02; OLG Celle, 13 Verg 8/02; OLG Brandenburg, Verg W 4/02; VK Baden-Württemberg, VK 35/02.

³⁷ <http://www.sf->

hochbau.bremen.de/rlbau/lrlbau2018/lib/exe/fetch.php?media=rkon:rlbau_2018_konsolidiert_pages_orig_17_09_27.pdf

Wiederholte Vergabe

Bei der Schätzung eines Auftragswertes für einen öffentlichen Auftrag, der im geplanten Maße oder so ähnlich bereits in der Vergangenheit vergeben wurde, zieht der öffentliche Auftraggeber seine bisherigen Erfahrungen und Daten zur Auftragswertschätzung heran. Dies gilt für regelmäßig wiederkehrende Aufträge (1) über Liefer- und Dienstleistungen, Daueraufträge (2) und Aufträge, die innerhalb eines bestimmten Zeitraumes verlängert werden sollen (3) und für die ein Gesamtpreis angegeben wird.

(1) Regelmäßig wiederkehrend sind sich wiederholende Aufträge, d.h. Aufträge die jeweils getrennt vergeben werden, die aber in absehbaren Abständen regelmäßig wiederkehrend geschlossen werden. Dass sich die Einzelaufträge jeweils etwa der Menge nach unterscheiden, steht dem wiederkehrenden Charakter nicht entgegen, ist aber bei der Schätzung des Auftragswertes zu berücksichtigen.

- **Regelmäßig wiederkehrend** ist beispielsweise eine Leistung, die von dem Auftraggeber im selben Bereich jedes Jahr neu ausgeschrieben und vergeben wird und angesichts der wirtschaftlichen Betätigung des Auftraggebers ein auch in der Zukunft regelmäßig wiederkehrender Beschaffungsbedarf vermutet werden kann,³⁸
- wenn sich der Auftraggeber nicht vertraglich an einen Dienstleister gebunden hat, der für ihn Postdienstleistungen durchführen soll, sondern er sich vielmehr werktäglich neu über deren Vergabe entscheidet,³⁹ oder
- die regelmäßig wiederkehrende Bestellung von Kontrastmitteln im medizinischen Bereich.⁴⁰

(2) Daueraufträge sind Verträge, bei denen es nicht einer wiederholten Auftragsvergabe bedarf, sondern bei denen aufgrund des erteilten Dauerauftrages in regelmäßigen Abständen Liefer- oder Dienstleistungen wiederholt zu erbringen sind.⁴¹

- z.B. Stromlieferungen oder Abfallentsorgung⁴²

(3) Aufträge, die innerhalb eines bestimmten Zeitraumes verlängert werden sollen, können jede Art eines Dauerschuldverhältnisses umfassen.

Für alle diese Auftragsarten bestehen **zwei Möglichkeiten den Auftragswert zu schätzen**⁴³:

³⁸ OLG Brandenburg, Verg W 8/12.

³⁹ OLG Brandenburg W 15/11.

⁴⁰ VK Bund VK 1-91/12

⁴¹ Beck'scher Vergaberechtskommentar, Dreher/Motzke, VgV § 3 Rn. 30.

⁴² Ziekow/Völlink/Greb VgV § 3 Rn. 30-32.

⁴³ § 3 Abs. 10 VgV.

- Auf der Grundlage des tatsächlichen Gesamtwertes entsprechender aufeinander folgender Aufträge aus dem vorangegangenen Haushaltsjahr oder Geschäftsjahr; dabei sind voraussichtliche Änderungen bei Mengen oder Kosten möglichst zu berücksichtigen, die während der zwölf Monate zu erwarten sind, die auf den ursprünglichen Auftrag folgen (z.B., wenn es sich um einen Folgeauftrag handelt).
- Auf der Grundlage des geschätzten Gesamtwertes aller aufeinander folgender Aufträge, die während der auf die erste Lieferung folgenden zwölf Monate oder während des auf die erste Lieferung folgenden Haushaltsjahres oder Geschäftsjahres, wenn dieses länger als zwölf Monate ist, vergeben werden.

Liefer- und Dienstleistungsaufträge mit zeitlich begrenzter oder unbestimmter Laufzeit für die kein Gesamtpreis angegeben wird

Wird für einen Vertrag über Liefer- und Dienstleistungen kein Gesamtpreis angegeben (sondern z.B. Monatspreise, Tagespauschalen),⁴⁴ ist Berechnungsgrundlage für den geschätzten Auftragswert

- bei **zeitlich begrenzten Aufträgen** mit einer Laufzeit von bis zu 48 Monaten der sich aus der monatlichen Vergütung ergebende Gesamtwert für die Laufzeit dieser Aufträge, und
- bei **Aufträgen mit unbestimmter Laufzeit** oder mit einer Laufzeit von mehr als 48 Monaten gleichwohl nur der 48-fache Monatswert. Unbestimmte Laufzeiten haben Verträge, die keinen Endzeitpunkt, sondern nur eine Kündigungsmöglichkeit haben (z. B. ein Vertrag mit dreijähriger Vertragsdauer und nachfolgender automatischer Fortsetzung unter monatlicher Kündigungsmöglichkeit (Prolongationsklausel)).⁴⁵

c. Planungsleistungen

Bei Planungsleistungen galt bislang die Regelung des § 3 Absatz 7 Satz 2 VgV. Dieser sah eine Addition nur für Lose über gleichartige Leistungen vor. Die Regelung in § 3 Absatz 7 Satz 2 VgV wurde aus europarechtlichen Gründen nunmehr aufgehoben.

Daraus ergibt sich, dass bei der Auftragswertberechnung bei Planungsleistungen nicht nur Lose über gleichartige Leistungen zusammenzurechnen sind. Vielmehr gelten für Planungsleistungen grundsätzlich dieselben Regeln zur Auftragswertberechnung wie für sonstige Dienstleistungen.

Für die Auftragswertberechnung ist – unabhängig von einer etwaigen Losbildung – in einem ersten Schritt zu prüfen, ob ein einheitlicher Auftrag vorliegt. Hierbei ist wie unter Ziff. III 1. C) beschrieben eine „funktionale Betrachtung“ heranzuziehen. Es ist im Einzelfall zu prüfen

⁴⁴ § 3 Absatz 11 VgV.

⁴⁵ VK Nordbayern, 320.VK-3194-47/02.

und zu dokumentieren, ob Planungsleistungen, die in ihrer Art auf unterschiedliche Weise erbracht werden, in funktionalem Zusammenhang stehen und zusammenzurechnen sind.

Bei der Schätzung für die Kosten der Planungsleistungen sind auch Nebenkosten (z.B. § 14 HOAI) zu berücksichtigen.

Empfehlung:

- ➔ Aufgrund der Streichung des § 3 Absatz 7 Satz 2 VgV sind bei Planungsleistungen die Lose zu addieren, soweit ein funktionaler Zusammenhang der Planungsleistungen besteht (einheitlicher Auftrag).
- ➔ Weitergehend kann geprüft werden, ob ggf. im konkreten Fall Planungs- und Bauleistungen gemeinsam vergeben werden sollen (bei überwiegendem Anteil der Bauleistungen richtet sich der maßgebliche Schwellenwert für das Erfordernis eines EU-weiten Vergabeverfahrens dann nach dem Schwellenwert für Bauleistungen)
- ➔ Die Auftragswerte von Planungsleistungen in Bauabschnitten, die funktionell voneinander abhängig sind (eine Einheit bilden), sind zu addieren (vgl. auch oben unter Ziff. III. 1. c)).
- ➔ Die Auftragswerte von Planungs- und Bauausführung sind nur zu addieren, wenn diese zusammen vergeben werden.⁴⁶

IV. Maßgeblicher Zeitpunkt

Die Auftragswertschätzung ist Grundlage für die Verfahrenswahl. Daher ist maßgeblicher Zeitpunkt für die Schätzung des Auftragswerts der Tag, an dem die Auftragsbekanntmachung abgesendet oder das Vergabeverfahren auf sonstige Weise (z.B. durch direkte Aufforderung bei freihändiger Vergabe/Verhandlungsvergabe oder beschränkter Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb) eingeleitet wird.⁴⁷

- ➔ Die vorangegangenen Kostenschätzungen, z.B. aus ES- oder EW-Bau oder der Ausführungsplanung sind daher nicht ungeprüft zu übernehmen, sondern ggf. zu aktualisieren und der aktualisierte Auftragswert der Verfahrenswahl zugrunde zu legen. Die Aktualisierung wird erforderlich, da zwischen Beginn der Aufstellung des Leistungsverzeichnisses und den einzelnen Verfahrensschritten teils sehr lange Zeiträume liegen und die Preise in manchen Branchen sogar innerhalb eines Jahres saisonal stark schwanken können.

⁴⁶ § 3 Abs. 6 Satz 2 VgV.

⁴⁷ § 3 Abs. 3 VgV.

- ➔ An einer zeitnahen Schätzung fehlt es, wenn zwischen der Schätzung und der Bekanntmachung oder sonstigen Verfahrenseinleitung **sechs Monate** (oder mehr) vergehen.⁴⁸

Für die Verfahrenswahl ist ohne Relevanz, wenn sich der Auftragswert **nachträglich**, während der Leistungsausführung erhöht.⁴⁹ Ein einmal auf Grundlage einer ordnungsgemäßen Auftragswertschätzung begonnenes Verfahren wird nicht nachträglich falsch, wenn durch den geänderten Auftragswert etwa eine nationale Wertgrenze oder der EU-Schwellenwert überschritten wird.

Daher ist, sofern ein **Gesamtauftrag in mehreren Losen** getrennt voneinander ausgeschrieben wird, für die Schätzung des Auftragswertes sowie des Wertes der einzelnen Lose gleichwohl auf den Zeitpunkt der Einleitung des ersten Vergabeverfahrens abzustellen. Sofern jedoch zwischen der Vergabe der einzelnen Lose im Einzelfall erhebliche Zeiträume, von z.B. mehreren Jahren liegen, ist die zu erwartende Kostensteigerung während dieses Zeitraumes in die Kostenschätzung mit einzubeziehen.

V. Dokumentation der Auftragswertschätzung

Aufgrund der großen Bedeutung des Auftragswertes für die Eröffnung des Rechtsschutzes, ist die Auftragswertschätzung im Vergabevermerk zu dokumentieren.⁵⁰ Um z.B. den Vorwurf einer missbräuchlichen Schätzung entkräften zu können, ist dem Auftraggeber zu raten, die **rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen der Schätzung** nachvollziehbar zu dokumentieren. Die Anforderungen an die Genauigkeit der Wertermittlung und der Dokumentation steigen, je mehr sich der Auftragswert dem Schwellenwert/ der maßgeblichen Wertgrenze annähert.⁵¹

Bevor eine seriöse Auftragswertschätzung erfolgen kann, muss der Auftraggeber insbesondere die vorgesehene Leistung zumindest in den wesentlichen Punkten definieren.⁵² Der Leistungsumfang, ebenso wie die sonstigen Grundlagen der Schätzung, muss sich aus der Dokumentation ergeben.

- Jedenfalls **unzureichend** ist ein Vergabevermerk, aus dem sich lediglich der geschätzte Auftragswert, nicht jedoch die Grundlagen der Schätzung ergeben.⁵³

⁴⁸ OLG Brandenburg, Verg W 16/10.

⁴⁹ OLG Düsseldorf, Verg 34/20.

⁵⁰ OLG Bremen, Verg 3/2005; OLG Rostock 17 Verg 8/06; OLG Schleswig 6 Verg 1/03.

⁵¹ OLG Celle, Verg 6/07; OLG Karlsruhe VergabeR 2010, 685.

⁵² OLG Celle, 13 Verg 6/07, ZfBR 2007, 704, 705.

⁵³ OLG Bremen, Verg 3/2005, ZfBR 2009, 696, 698.

Die Auftragswertschätzung im schriftlichen Vergabevermerk ist zeitnah vorzunehmen.⁵⁴
Spätester Zeitpunkt für die Erstellung des Vermerks ist insoweit die Bekanntgabe oder sonstige Verfahrenseinleitung.⁵⁵

Im Vermerk sind alle für die Auftragswertschätzung relevanten Aspekte zu benennen. Insbesondere sind Planungsunterlagen heranzuziehen und ggf. auf diese und andere Dokumente zu verweisen, bzw. diese anzufügen. Der Umfang des Vermerks kann, abhängig von z.B. der Größe des Auftrages und der Nähe zum EU-Schwellenwert, stark variieren.

VI. Rechtzeitige Rüge der fehlerhaften Auftragswertschätzung

Wird der Auftragswert zu niedrig geschätzt und deswegen ein nationales statt eines EU-Verfahrens durchgeführt kann dies zur Unwirksamkeit des Vertrages mit dem bezuschlagten Bieter führen, wenn dieser Verstoß in einem **Nachprüfungsverfahren** festgestellt wird.⁵⁶ Dies ist insbesondere der Fall, wenn wegen der zu niedrigen Schätzung

1. die Information eines **Bewerbers oder Bieters** (vor der Zuschlagserteilung⁵⁷) unterbleibt oder
2. ein Auftrag deswegen ohne vorherige Veröffentlichung einer Bekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union vergeben wird, ohne dass dies aufgrund Gesetzes gestattet ist.

VII. Aufhebung/Einstellung des Verfahrens wegen Unwirtschaftlichkeit

Der Auftraggeber ist im Vergabeverfahren zu keinem Zeitpunkt verpflichtet, einen Zuschlag zu erteilen. Er kann das Vergabeverfahren jederzeit aufheben.

1. Die Aufhebung ist **rechtmäßig**, wenn ein **schwerwiegender** Grund vorliegt.⁵⁸ Ein schwerwiegender Grund liegt beispielsweise vor, wenn **kein wirtschaftliches Ergebnis erzielt wurde**⁵⁹. An einem wirtschaftlichen Ergebnis fehlt es insbesondere, wenn alle abgegebenen Angebote die methodisch sowie auch sonst **fehlerfrei erstellte Kostenermittlung** ganz beträchtlich überschreiten.⁶⁰ Es ist jedoch unzulässig einen festen Prozentsatz zu bestimmen, ab welchem eine Aufhebung wegen Unwirtschaftlichkeit möglich ist. Jede Aufhebung erfordert vielmehr eine

⁵⁴ § 20 Abs. 1 Satz 1 VOB/A.

⁵⁵ Schleswig-Holsteinisches OLG OLGR 2004, 381 f.

⁵⁶ § 135 Abs. 1 GWB.; VK Bund, VK 2-31/14.

⁵⁷ § 134 GWB.

⁵⁸ § 63 VgV, § 17 VOB/A-EU; OLG Naumburg VergabeR 2003, 588, 592; OLG Celle VergabeR 2010, 1022, 1024; vgl. EuGH, C-440/13 – Rn. 31.

⁵⁹ § 17 VOB/A enthält diesen Grund nicht ausdrücklich, hier sind entsprechende Sachverhalte jedoch als „Andere schwerwiegende Gründe“ einzuordnen. Darüber hinaus ergibt sich aus § 16d Abs. 1 Nr. 1 VOB/A, dass auf ein Angebot mit einem unangemessen hohen Preis der Zuschlag nicht erteilt werden darf. Auch die VgV kennt diesen Aufhebungsgrund nicht ausdrücklich, auch hier wird dieser Aufhebungsgrund jedoch durch die Generalklausel oder dadurch, dass sich durch ein unangemessen hohes Angebot die „Grundlage des Vergabeverfahrens wesentlich“ ändert, erfasst.

⁶⁰ BGH X ZR 108/10; OLG München 1 U 489/13.

Einzelfallabwägung.⁶¹ Werden hingegen zwar marktgerechte Preise angeboten, übersteigt aber auch das günstigste Angebot die veranschlagten Mittel, liegt in der Regel⁶² keine Unwirtschaftlichkeit vor. Denn dann war bereits die Kostenermittlung augenscheinlich fehlerhaft.

➔ Ist eine Aufhebung **wirksam und rechtmäßig**, haben die Bieter keinen Anspruch auf Schadenersatz.

2. **Fehlt es an dem Aufhebungsgrund** der unwirtschaftlichen Angebote, ist die **Aufhebung** zwar rechtswidrig, kann aber **trotzdem wirksam sein**. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn ein fehlerhaft zu niedrig angesetztes Budget überschritten wird.

➔ Ist eine Ausschreibung **zwar wirksam, aber rechtswidrig** oder hat der öffentliche Auftraggeber einen vorliegenden schwerwiegenden Grund schuldhaft zu vertreten,

- **haben die Bieter** Anspruch auf Ersatz ihrer durch das Angebot verursachten Kosten. Sie sind finanziell so zu stellen, wie sie stünden, wenn sie nichts von der Ausschreibung erfahren hätten (**negatives** Interesse).
- **hat der aussichtsreichste Bieter** einen Anspruch auf Schadensersatz in Höhe seines Gewinns, wenn der öffentliche Auftraggeber die Vergabeabsicht doch noch realisiert⁶³ und der Bieter den Zuschlag hätte erhalten müssen (**positives** Interesse).⁶⁴

⁶¹ BGH, X ZR 108/10 –; OLG Karlsruhe, 15 Verg 3/09 –; VK Südbayern, Z3-3-3194-1-22-03/15.

⁶² Ausnahme bei grundlegender Änderung der Verhältnisse oder unvorhersehbarer Finanzierungslücke: OLG Celle, 13 Verg 15/10; BGH NJW 1998, 3640.

⁶³ BGH, X ZR 108/10; BGH VergabeR 2004, 480; BGH NJW 1998, 3636.

⁶⁴ BGH NZBau 2013, 180; BGH NZBau 2006, 797; BGH NZBau 2003, 168; BGH NJW 1998, 3636; OLG Köln IBR 2011, 322; OLG Schleswig IBR 2010, 607; OLG Schleswig VergabeR 2006, 568; OLG Celle BauR 2003, 709; OLG Düsseldorf IBR 2003, 566; a. A. OLG Düsseldorf VergabeR 2002, 326.